

Effretikon, 6. Juni 2016
MK/AH

ABSCHIED

der Rechnungsprüfungskommission zu

Geschäft-Nr. 077/16

**10.06 Finanzen; Jahresrechnungen, Inventare (Archiv Ab. III A. + B.)
Antrag des Stadtrates betreffend Genehmigung Jahresrechnung 2015**

ANTRAG AUF GENEHMIGUNG

Die Rechnungsprüfungskommission beantragt dem Grossen Gemeinderat einstimmig, dem Antrag des Stadtrates betreffend Genehmigung der Jahresrechnung 2015 zuzustimmen.

1. FINANZPOLITISCHE WÜRDIGUNG

Die Jahresrechnung 2015 schliesst bei einem Aufwand von 104.4 Millionen Franken und einem Ertrag von 109.5 Millionen Franken mit einem Überschuss von rund 5.1 Millionen Franken. Dieser unerwartete Überschuss ist sehr erfreulich und angesichts der Defizite in früheren Jahren ein wichtiger nächster Schritt in Richtung mittelfristig ausgeglichene Rechnung.

1.1 LAUFENDE RECHNUNG

Das unerwartet gute Jahresergebnis ist im Wesentlichen auf Sondereffekte auf der Einnahmenseite zurückzuführen. Namentlich die Steuererträge sind um rund 4 Millionen Franken höher als budgetiert ausgefallen (Steuereinnahmen aus früheren Jahren, Steuererträge juristischer Personen, Grundstückgewinnsteuern). Den deutlich höher als budgetierten Erträgen stehen Mehraufwände gegenüber. Der Aufwand liegt im Vergleich zum Budget um 0.5 Millionen Franken, im Vergleich zur Vorjahres-Rechnung um 0.9 Millionen Franken, höher. Diese Mehraufwände gehen, wie bereits in den Vorjahren, hauptsächlich auf die erneut gewachsenen, weitgehend gebundenen Ausgaben für das Gesundheits- und Sozialwesen zurück. Die stetig wachsenden Gesundheits- und Sozialausgaben belasten die Gemeinden und damit auch den städtischen Finanzhaushalt von Illnau-Effretikon stark. Hält dieser Trend an, drohen andere, ebenfalls wertvolle Leistungen zugunsten der Bevölkerung verdrängt zu werden.

1.2 INVESTITIONSRECHNUNG

Von den budgetierten Nettoinvestitionen im Verwaltungsvermögen von 10.1 Millionen Franken wurden im Rechnungsjahr 6.2 Millionen Franken getätigt. Dies entspricht einer Umsetzungsquote von rund 60 %. Diese tiefe Umsetzungsquote ist wie bereits im Vorjahr im Wesentlichen weniger auf Verzichte, sondern primär auf Verschiebungen von Investitionen in die Zukunft, Verzögerungen sowie auch auf Umbuchungen zurückzuführen. Die RPK betont nochmals, dass dem Parlament im Voranschlag lediglich diejenigen notwendigen und finanziell tragbaren Investitionsvorhaben zur Genehmigung vorgelegt werden sollen, die auch tatsächlich umsetzungsreif sind.

1.3 ALLGEMEINE FINANZSITUATION

Die geringe Investitionstätigkeit, die weiterhin günstige Zinssituation und die höheren Steuereinnahmen haben für 2015 dazu geführt, dass sich die finanziellen Schlüsselkennzahlen nochmals besser präsentieren als in den Vorjahren (vgl. Antrag des Stadtrates, S. 33 – 35). Die weitere Verbesserung bei den finanziellen Schlüsselkennzahlen ist erfreulich.

Für 2015 weisen sowohl der Kapitaldienst- als auch der Zinsbelastungsanteil gute Werte aus. Zudem entsprach der Cashflow für 2015 mit rund 11.6 Millionen Franken gut den finanzpolitischen Zielsetzungen des Stadtrates, und der Selbstfinanzierungsgrad lag zum zweiten Mal nacheinander wieder über 100 %. Dank dem positiven Cashflow konnten die langfristigen Schulden per Ende des Rechnungsjahres um 5 Millionen Franken auf neu 52 Millionen Franken reduziert werden. Diese Verschuldung ist gegenwärtig auch aus RPK-Sicht aufgrund der momentan günstigen Zinssituation tragbar. Dennoch ist im Auge zu behalten, dass die städtische Finanzsituation angesichts der vorhandenen Nettoschuld pro Einwohner/In von rund tausend Franken weiterhin angespannt ist. Die RPK teilt denn auch die Haltung des Stadtrates, wonach die Investitionen in den kommenden Jahren weiterhin konsequent auf das Notwendige fokussiert sein müssen. Für eine weitere Gesundung des Finanzhaushaltes ist es erforderlich, dass der Selbstfinanzierungsgrad auch in den kommenden Jahren über 100 % liegt, damit die langfristigen Schulden etappenweise zurückbezahlt werden können (zur Erinnerung: Im Jahre 2005 lag die Verschuldung noch bei 26 Millionen Franken und war damit gerade halb so hoch wie heute; in den letzten zehn Jahren war allerdings auch die Investitionstätigkeit namentlich aufgrund der Sanierung und der Erweiterung des Alterszentrums Bruggwiesen und des Sportzentrums Effretikon hoch).

2. ERGÄNZENDE HINWEISE UND KOMMENTARE

Neben der finanzpolitischen Würdigung erlaubt sich die RPK auch einige grundlegende finanzwirtschaftliche sowie kreditrechtliche Kommentare¹ zur Jahresrechnung 2015 (siehe Anhang für eine Gesamtübersicht). Die RPK ist sich bewusst, dass sie diese Feststellungen zum ersten Mal in dieser ausdrücklichen Form und Detaillierung vornimmt.

2.1 INVESTITIONSPLANUNG UND -RECHNUNG

Wie die Investitionsrechnung (S. 61 – 76) zeigt, wurden vom Stadtrat im Jahre 2015 insbesondere im Tiefbau verschiedene Investitionsausgaben getätigt, für die gemäss RPK-Kennnisstand kein Verpflichtungskredit vorhanden ist und das Parlament mit dem Budget 2015 auch keinen Voranschlagskredit gesprochen hat. Auch im Tiefbau bedürfen Investitionsausgaben zum Beispiel für die Sanierung einer Gemeindestrasse oder den Ersatz einer Werkleitung eines Verpflichtungs- und eines Voranschlagskredites, sofern es sich im Einzelfall nicht um eine gebundene Ausgabe handelt (vgl. dazu ausführlicher Kapitel 2.3).

¹ Vgl. zur Übersicht über die wichtigsten Aspekte im Kreditrecht:
http://www.gaz.zh.ch/dam/justiz_innern/gaz/internet_gaz/gemeindefinanzen/downloadordner/infogemeindefinanzen/Information_GF_2008_02_Kreditrecht_Erg%C3%A4nzung2010.pdf.spooler.download.1302175295555.pdf/Information_GF_2008_02_Kreditrecht_Erg%C3%A4nzung2010.pdf

UNTERSCHIEDUNG ZWISCHEN VERPFLICHTUNGS- UND VORANSCHLAGSKREDIT

Gemäss Gemeinde- und Finanzhaushaltsgesetz gilt als Grundsatz, dass für jede Ausgabe sowohl ein Verpflichtungs- als auch ein Voranschlagskredit notwendig ist (**zweistufiges Ausgabenbewilligungsverfahren**).

Ein **Verpflichtungskredit** ermächtigt die Exekutive für ein bestimmtes Vorhaben bis zum bewilligten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen (Beispiele: Bau eines Schulhauses, einer Sportanlage, von Strassen, von Werkleitungen). Verpflichtungskredite werden vom Gemeindeorgan bewilligt, das nach der Gemeindeordnung für die Bewilligung neuer Ausgaben in entsprechender Höhe zuständig ist. Ein Verpflichtungskredit kann über mehrere Jahre gesprochen werden und bleibt bestehen, bis der Kredit verbraucht oder das Vorhaben abgeschlossen ist.

Mit dem **Voranschlagskredit** ermächtigt der Grosse Gemeinderat den Stadtrat, die Rechnung im Budgetjahr für den bezeichneten Ausgabenzweck bis zum bewilligten Betrag zu belasten. Der Voranschlagskredit hat nur Wirkung für das betreffende Budgetjahr, das heisst er verfällt am Ende des Jahres.

Die RPK regt an, dass der Stadtrat zukünftig stärker mit dem Instrument des Verpflichtungskredites arbeitet und sich für konkrete Investitionsvorhaben beim Parlament die erforderliche Ermächtigung für das Eingehen finanzieller Verpflichtungen einholt (Spezialbeschlüsse). Mit der zweistufigen Beantragung von Verpflichtungs- und Voranschlagskrediten durch den Stadtrat wird gewährleistet, dass das Parlament die leitenden Entscheide für den Finanzhaushalt trifft. Der Stadtrat profitiert sodann nach Vorliegen der parlamentarischen Spezialbeschlüsse von überjähriger Planungssicherheit.

2.2 KONTROLLE DER VERPFLICHTUNGSKREDITE

Die RPK stellt fest, dass der Stadtrat in der Tabelle „Kontrolle der Verpflichtungskredite“ (vgl. Jahresrechnung 2015, S. 99 – 112) die beiden grundlegend verschiedenen Kreditarten des Verpflichtungs- bzw. des Voranschlagskredites vermischt. Der Stadtrat führt in der Kontrolle der Verpflichtungskredite neben den Verpflichtungskrediten auch zahlreiche abgelaufene Voranschlagskredite früherer Jahre sowie verschiedene „gebundene Ausgaben“ auf.

Die RPK erwartet vom Stadtrat, dass er seine finanzwirtschaftliche Praxis und Haltung im Umgang mit Verpflichtungs- und Voranschlagskrediten überdenkt. Die RPK rechnet damit, dass der Stadtrat bereits ab Voranschlag 2017 in der Tabelle „Kontrolle der Verpflichtungskredite“ auch zur besseren Übersichtlichkeit lediglich noch die bewilligten Verpflichtungskredite aufführt. Voranschlagskredite verfallen am Ende eines Budgetjahres und gehören damit nicht in die Verpflichtungskreditkontrolle. Gleiches gilt auch für gebundene Ausgaben, die innerhalb eines Budgetjahres anfallen.

2.3 BUDGETMÄSSIGE GEBUNDENHEIT BEI ERHEBLICHEM ZEITLICHEM ERMESSENSSPIELRAUM

Die RPK stellt fest, dass der Stadtrat in der Investitionsrechnung sowie in der Tabelle „Kontrolle der Verpflichtungskredite“ zahlreiche Positionen vor Jahren als gebunden deklariert hat und diese Investitionen dennoch über mehrere Jahre nicht getätigt und abgerechnet hat (Beispiele: Erneuerung Website [2012], zahlreiche Strassensanierungen und Leitungersätze, Rückhaltebecken Wissenzaum – Projekt [2012], Ersatz Regenbecken Brandriet, Effretikon [2012]). Es scheint damit offensichtlich bezüglich Zeitpunkt der Realisierung erheblicher zeitlicher Spielraum zu bestehen, was die Frage aufwirft, ob solche Investitionsausgaben als gebunden gelten können.

GEBUNDENE AUSGABE

Ausgaben gelten gemäss Gemeindegesetz, Artikel 121, dann als gebunden und bedürfen keines Verpflichtungskredites, wenn die Gemeinde zu ihrer Vornahme verpflichtet ist und ihr sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Ermessensspielraum bleibt.

Wenn eine Ausgabe **in zeitlicher und damit budgetmässiger Hinsicht** nicht absolut gebunden ist, kann sich das Budgetorgan die Freiheit nehmen, diese Ausgabe in diesem oder in einem späteren Jahr zu bewilligen. Dies kann auch auf Ausgaben zutreffen, die zur Erfüllung der gesetzlichen Verwaltungsaufgaben unbedingt notwendig sind, wie etwa die Sanierung von Strassen bzw. der Strassenunterhalt. Eine Gemeinde kann für den Strassenunterhalt diese oder andere, mehr oder weniger Mittel einsetzen, einen bestimmte Sanierung bzw. ein bestimmter Unterhalt jetzt oder später vornehmen. Bleibt für die Tätigkeit solcher Unterhaltsarbeiten tatsächlich ein massgeblicher Ermessensspielraum, so sind die entsprechenden Ausgaben budgetmässig nicht gebunden. Das Budgetorgan (in Illnau-Effretikon der Grosse Gemeinderat) hat einen Ermessensspielraum, was die Höhe und den Zeitpunkt der zu bewilligenden Mittel angeht. Allerdings besteht auch eine Unterhaltungspflicht, das bedeutet, dass nicht durch den Verzicht auf Unterhalt ein Zustand herbeigeführt werden darf, der eine sofortige und damit gebundene Sanierungsmassnahme auslöst.

Die RPK wiederholt ihre Erwartung, dass der Stadtrat in Zukunft die Gebundenheit einer Ausgabe zurückhaltender auslegt und seinen jeweils dazugehörigen Vorabklärungs- und Entscheidungsprozess in den Stadtratsbeschlüssen umfassend begründet und dokumentiert. Damit verbunden verweist die RPK auf den jüngsten Entscheid des Bezirksrates Hinwil in Sachen Ersatz von Werkleitungen. In diesem Entscheid beschäftigte sich der Bezirksrat ausführlich mit der Frage nach der Gebundenheit von Ausgaben für den Ersatz ausgewählter Werkleitungen in der Gemeinde Rüti. Der Bezirksrat kam dabei in seiner Beurteilung der Gebundenheit zum Schluss, dass es sich bei den entsprechenden Krediten für den Ersatz der Werkleitungen um neue einmalige Ausgaben handelt, über welche das Budgetorgan (hier Gemeindeversammlung) zu beschliessen habe.

2.4 FINANZKOMPETENZ STADTRAT

Die RPK stellt fest, dass in der Jahresrechnung 2015 auf den Seiten 113 bis 116 die Tabelle „Beanspruchte Finanzkompetenzen“ des Stadtrates unvollständig ist. Es fehlen beispielsweise der vom Stadtrat bewilligte Zusatzkredit in Sachen Geschäftsverwaltung (vgl. Jahresrechnung 2015, S. 65 bzw. S. 99) oder der Stadtratsbeschluss zur Inbetriebnahme eines 4. Schulbusses, der in der Laufenden Rechnung jährlich wiederkehrend einen Kostenanstieg von 73'000.- Franken zur Folge hat (vgl. auch Antrag Stadtrat, S. 26/36 sowie Jahresrechnung 2015, S. 16). Ob und wie weit sich der Stadtrat für 2015 auch die eine oder andere Investitionsausgabe im Strassen- bzw. Werkleitungsbau (vgl. Investitionsrechnung, S. 69 – 72) hätte seiner Finanzkompetenz anrechnen müssen, steht und fällt mit der Beantwortung der obigen Frage zur Gebundenheit solcher Investitionsausgaben (vgl. oben Kapitel 2.3.).

Die RPK regt an, dass der Stadtrat zukünftig vor Verabschiedung der Jahresrechnung nochmals überprüft, ob seine jährlich beanspruchten Finanzkompetenzen vollständig ausgewiesen sind. Ausgaben, für die weder ein Verpflichtungs- noch ein Voranschlagskredit besteht, muss der Stadtrat seiner jährlichen Finanzkompetenz anrechnen, ausser es handelt sich ausnahmsweise um gebundene Ausgaben.

2.5 ZAHLREICHE PENDENTE KREDIT-/BAUABRECHNUNGEN

Die RPK stellt fest, dass zahlreiche Kredite, die vor Jahren gesprochen wurden, vom Stadtrat noch nicht abgerechnet sind (zum Beispiel: Stadthaus Sanierung Saalfoyer und Office [2013], Feuerpolizeiliche Massnahmen Verwaltungsliegenschaften [2011] bzw. Schulliegenschaften [2007, 2009, 2011], Sanierung Wattstrasse [2011], Parkplatz Kempthalstrasse (vis-à-vis Rest. Rössli) [2008], Gestaltung Zentrumskreisel [2008/2013], Rückhaltebecken Wissenzaum – Projekt [2012], Zusammenschluss Wasserversorgung First/Ausbau Wasserversorgung Agasul [2004], Leitungsumleitung Kreisel Rikonerstrasse [2009], Kreisel Zürcherstrasse, Tagelswangen [2006], Sanierung Umgebung Schulweg 8 [2009]). Der Stadtrat ist sich der angesammelten Pendenzen bewusst und hat der RPK mitgeteilt, dass einige davon

in den letzten und in den nächsten Monaten abgearbeitet wurden bzw. noch werden. Die RPK vertraut darauf, dass der Stadtrat den Pendenzenberg bis Ende 2016 weitestgehend abgebaut hat.

2.6 WEITERE BEMERKUNGEN

2.6.1 FERIEN- UND ÜBERZEITRÜCKSTELLUNGEN

Auf entsprechende Frage hat der Stadtrat der RPK mitgeteilt, dass bislang in der Jahresrechnung keine Ferien- und Überzeitrückstellungen verbucht werden. Der Stadtrat begründet dies damit, dass eine solche Abgrenzung erst mit der Einführung des harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) zwingend wird. Diese Einführung von HRM2 erfolgt etappenweise ab diesem Jahr. Die RPK empfiehlt dem Stadtrat, die Vornahme von Ferien- und Überzeitrückstellungen bereits mit der nächsten Jahresrechnung 2016 einzuführen.

2.6.2 ABWEICHUNGEN IN DER DARSTELLUNGSWEISE ZWISCHEN VORANSCHLAG UND RECHNUNG

Die RPK stellt erneut fest, dass die Darstellung der Jahresrechnung bei verschiedenen Konti vom Voranschlag abweicht. Solche darstellerischen Abweichungen zum Beispiel durch Zusammenlegung von Konti in der Rechnung erschweren dem Parlament einfache Vergleiche mit dem Budget. Die RPK bittet den Stadtrat, dass er zukünftig solche Umstellungen in der Kontoführung auf das absolut notwendige Minimum reduziert.

2.6.3 INTERNES KONTROLLSYSTEM (IKS)

Die RPK hat mit Interesse den Bericht 2015 zum Internen Kontrollsystem (IKS) zur Kenntnis genommen. Der Bericht des Stadtrates zeigt, dass das IKS bis Ende 2015 in verschiedenen Sachbereichen der Stadtverwaltung eingeführt wurde (Beispiele: Absenzen-Kontrolle, Lohnwesen, Debitorenkontrolle, Sozialhilfe, Jahresabschluss, Grundsteuern, Zusatzleistungen AHV/IV, Bauabrechnungen/Verpflichtungskredite, Familienergänzende Betreuung, Pflegefinanzierung). Die RPK geht davon aus, dass die Hinweise aus diesem Abschluss insbesondere in die entsprechenden IKS-Prozesse Bauabrechnung/Verpflichtungskredite sowie Jahresabschluss einfließen.

3. ANTRAG AUF GENEHMIGUNG IST MIT KLAREN ERWARTUNGEN AN DEN STADTRAT VERBUNDEN

Die RPK freut sich zusammen mit dem Stadtrat über das überraschend gute Jahresergebnis. Sie empfiehlt dem Parlament einstimmig die Genehmigung der Jahresrechnung 2015. Gleichzeitig zählt die RPK darauf, dass der Stadtrat die vorliegenden finanzwirtschaftlichen und kreditrechtlichen Feststellungen diskutiert und auf die nächste Jahresrechnung 2016 hin im Zukunftsdialog mit der RPK die angeregten Anpassungen vornimmt. Was die Führung der Verpflichtungskreditkontrolle anbelangt, erwartet die RPK vom Stadtrat die Vornahme der notwendigen Anpassungen bereits mit dem Voranschlag 2017.

**Grosser Gemeinderat Illnau-Effretikon
Rechnungsprüfungskommission**


Michael Käppeli
Präsident


Andreas Hasler
Aktuar

ANHANG: KREDIT- UND AUSGABENBEWILLIGUNG – GESAMTÜBERSICHT

VORGANG	ZUSTÄNDIGKEIT FÜR BEWILLIGUNG	
KREDITKOMPETENZ (BEWILLIGUNG VON KREDITEN)		
ERMÄCHTIGUNG	VERPFLICHTUNGSKREDIT (Eingehen neuer finanzieller Verpflichtungen für bestimmtes Vorhaben)	Parlament und Stimmberechtigte (je nach Kredithöhe; vgl. Gemeindeordnung, Art. 26)
	VORANSCHLAGSKREDIT (Belastung der Rechnung im Budgetjahr bis zum bewilligten Betrag)	Parlament
AUSGABENKOMPETENZ (BEANSPRUCHUNG BEWILLIGTER KREDITE)		
AUSGABENVOLLZUG	Ausgabenbeschluss innerhalb Budget	Stadtrat
	Nicht budgetierter Ausgabenbeschluss	<ul style="list-style-type: none"> – Stadtrat, sofern gebundene Ausgaben – Stadtrat innerhalb Finanzkompetenz (vgl. Weisung zu Ausgaben und Krediten): <ul style="list-style-type: none"> – neue einmalige Ausgaben bis Fr. 200'000.-, in der Summe bis maximal Fr. 600'000.- pro Jahr – jährlich wiederkehrende Ausgaben bis Fr. 60'000.-, in der Summe bis maximal Fr. 120'000,- pro Jahr – Parlament mittels Nachtragskredit (als Ergänzung eines nicht ausreichenden Voranschlagskredits)